# Regulamento interno único das Repartições Públicas Estaduais

CLODOALDO PINTO

A) A Comissão abaixo-assinada, incumbida de rever os Regulamentos das Repartições Estaduais, vem apresentar a v. excia. o seu Relatório sobre o projeto de Regulamento interno dessa Secretaria de Estado.

O projeto é longo e minucioso, e aproveitavel em grande parte.

Não somos, entretanto, pela sua aprovação, mas pelo seu aproveitamento como subsídio para um Regulamento Interno Único, como a seguir vamos expor.

B) O primeiro Regulamento de Secretarias que conhecemos no Estado, depois da Republica, é o Regulamento baixado a 24 de setembro de 1891, pelo General Clarindo de Queiroz, e abrangivo das 3 Secretarias que então existiam (Secretaria da Justiça, Secretaria do Interior e Secretaria da Fazenda), de acordo com a Constituição de 16 de junho de 1891 (art. 40). Essas três Secretarias continuaram em virtude de disposições constitucionais expressas (Constituição de 12 de julho de 1892, art. 60; Reforma de 1905, art. 60). Com a Constituição de 1921 (art. 57), repetida neste passo pela de 1925 (art. 57), o número de Secretarias tornou-se variavel e conforme à exigência das necessidades de Governo.

Antes, porem, desta modificação constitucional, o número de Secretarias de Estado havia sido alterado, com revogação da Constituição de 1892, neste ponto não reformada em 1905, mas em conformidade com a engraçada doutrina então dominante nos círculos governamentais do Estado de que na Constituição existia matéria não constitucional (Constituição de 1892, e Reforma de 1905, art. 149). Assim, a Lei

982, de 21 de agosto de 1909, reduziu a duas essas três Secretarias, porque unificou a do Interior e a da Justiça, criando-se então o cargo de Chefe de Polícia (Lei 987, de 31 de agosto de 1909). Em 1913, foi restaurada a Secretaria da Justiça, sob a denominação de Secretaria da Justiça e Segurança Pública, e extinguiu-se a Chefatura de Polícia, cujos serviços passaram à nova Secretaria (Lei 1113, de 6 de setembro de 1913). Mas pouco depois voltaram a ser unificadas essas duas Secretarias (Lei 1339, de 21 de agosto de 1916); e era restaurada a Chefatura de Polícia (Lei 1342, de 25 de agosto de 1916). Assim ficou até 1928, quando foi restaurada a Secretaria da Polícia e Segurança Pública e extinta a Chefatura de Polícia (Lei 2576, de 23 de julho de 1928); mas de último foi de novo extinta a Secretaria e restaurada a Chefatura (Decreto n. 344, de 30 de setembro de 1931).

A Lei 2722, de 4 de outubro de 1929, criou a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, extinta logo no ano seguinte (Decreto n. 13, de 31 de outubro de 1930). Antes da Constituição de 1921, a Lei 1827, de 23 de março desse ano, criara a Secretaria da Agricultura, em virtude da autorização da Lei 1813, de 15 de outubro de 1920; mas não teve execução.

C) Depois do referido Regulamento das 3 Secretarias de 24 de setembro de 1891, veio o Regulamento—tambem das 3 Secretarias—de 28 de dezembro de 1892. Mediante autorização legislativa (Lei 748, de 26 de julho de 1904), foram em 1905 reorganizadas diversas Repartições Públicas, e então se baixou Regulamento especial para a Secretaria da Fazenda (ato de 14 de janeiro de 1905), que revogou nessa parte o Regulamento de 1892 (art. 140) e foi modificado pela Lei 836, de 13 de julho de 1906. Mediante nova autorização (Lei 982, de 21 de agosto de 1909), e depois de unificadas as Secretarias do Interior e da Justiça, baixou-se novo Regulamento, e este especial, para a nova Secretaria (ato de 27 de outubro de 1909). Com a restauração da Secretaria da Justiça, voltou a vigorar—quanto a esta—o Regulamento de 28 de dezembro de 1892 (Lei 1113, de 6 de setembro de 1913, que para novo Regulamento dessa Secretaria deu autorização, que não foi usada). Nova

autorização para reforma tambem não foi usada (Lei 1165, de 30 de setembro de 1913), de certo por causa da convulsão política do momento.

De novo unificadas aquelas Secretarias (Lei 1339, de 21 de agosto de 1916), decretou-se novo Regulamento (Decreto n. 38 A, de 16 de outubro de 1916), pouco depois retificado pelo Decreto n. 52, de 8 de fevereiro de 1917. Sobre o serviço interno da Secretaria do Interior e da Justiça, existem ainda outros atos (Dec. 511, de 25 de fevereiro de 1932; Dec. 724, de 17 de agosto de 1932; portaria de 30 de março de 1918, que regulou a ordem de serviço na Secretaria; portaria de 20 de abril de 1918, sobre o seu serviço interno). Apesar das autorizações da Lei de 1872, de 24 de setembro de 1921, e da Lei 2481, de 29 de julho de 1927, não foi expedido novo Regulamento para a Secretaria do Interior e da Justiça. É disto que agora se trata — reformar o Regulamento de 1916.

Autorizada pela Lei 1872, de 24 de setembro de 1921, pela Lei 2.054, de 11 de novembro de 1922, pela Lei 2131, de 9 de novembro de 1923, e pela Lei 2335, de 31 de outubro de 1925, veio novo Regulamento para a Secretaria da Fazenda (Dec. 946, de 20 de novembro de 1926), que continua em vigor.

Reformas outras das três Secretarias foram autorizadas, mas não realizadas (Lei 315, de 29 de agosto de 1896; Lei 414, de 28 de setembro de 1897).

Existem outros numerosos Regulamentos de Repartições e serviços, que seria enfadonho e moroso referir. Sem falar dos diversos Regulamentos da Faculdade de Direito, do Liceu, da Escola Normal e da Instrução Primária, que devem ser objeto de outra codificação, nem dos vários Regulamentos de impostos estaduais, que devem ser objeto de outra Consolidacão, basta mencionar:

1) o da Recebedoria (Reg. de 7 de outubro de 1889; Reg. de 17 de dezembro de 1897; Reg. de 14 de janeiro de 1905; e Lei 1806, de 15 de outubro de 1920);

2) o das Mesas de Rendas e Coletorias (Reg. de 14 de janeiro de 1905);

3) o da Junta Comercial (Reg. de 22 de outubro de 1892, e Reg. de 5 de junho de 1907);

4) o da Chefatura de Polícia (Reg. de 18 de novembro de 1909);

5) o da Polícia Marítima (Decreto n. 914, de 30 de outubro de 1923, e Lei 2117, de 16 de outubro do mesmo ano, Lei 2197, de 20 de outubro de 1923, Lei 2351, de 14 de novembro de 1925, e Decr. 819 A, de 20 de dezembro de 1924);

6) o da Diretoria de Higiene (Dec. n. 145, de 2 de setembro de 1918, e Lei n. 1643, de 8 de novembro de 1918);

7) o da Repartição de Saneamento e Obras Públicas (Decr. n. 771, de 4 de outubro de 1924, Lei 2192, de 17 de outubro de 1924, Lei 2348, de 7 de novembro de 1925, Lei 2407, de 27 de setembro de 1926);

8) o do Teatro José de Alencar (Lei 1004 de 13 de agosto de 1910, e Decreto n. 676, de 15 de julho de 1932);

9) o da Biblioteca e Arquivo Publico (Lei 1371, de 6 de setembro de 1916, Decr. 141, de 6 de julho de 1918);

10) o do Arquivo Público (Decreto n. 479, de 3 de fevereiro de 1932, Decreto n. 643, de 29 de junho de 1932);

11) o da Bolsa de Mercadorias (Decreto 1029, de 21 de março de 1928, e Lei 2567, de 25 de novembro de 1927);

12) o da Junta de Corretores (Decreto 1026, de 13 de março de 1928, e Lei 2567, de 25 de novembro de 1927);

13) o da Diretoria Geral de Estatística (Decreto 1193, de 7 de fevereiro de 1929, Lei 2.600, de 24 de setembro de 1928, e Decreto n. 1346, de 23 de novembro de 1929);

14) o da Contabilidade Pública Estadual (Lei 2335, de 31 de outubro de 1925);

15) o de fornecimento de material de expediente e empenho prévio de despesa (*Instruções* baixadas com o Decreto n. 847, de 29 de janeiro de 1925);

16) o da Polícia Civil (Decreto n. 39, de 19 de outubro de 1916, e outros atos que devem compor o Cod. Policial—Lei 2747, de 6 de novembro de 1929—de que já existe um projeto, elaborado pelo dr. Adalberto Correia Lima);

17) o do Gabinete de Identificação (Lei 1929, de

5 de novembro de 1921, e Lei 1632, de 4 de novembro de 1918);

18) o do Departamento dos Negócios Municipais (Decreto 193, de 20 de maio de 1931, arts. 32 e 33; Decreto 393, de 23 de novembro de 1931; Decreto 463, de 27 de janeiro de 1932; Decreto 452, de 21 de janeiro de 1932; Decreto n. 506, de 18 de fevereiro de 1932; Decreto 536, de 14 de março de 1932);

19) o de Terras devolutas do Estado (Decreto 140, de 5 de julho de 1918; Decreto 69, de 15 de junho de 1917; Instruções de 23 de julho de 1917; Decreto n. 117, de 17 de abril de 1918; Instruções de 14 de dezembro de 1918; Decreto 153, de 26 de dezembro de 1918);

20) o de concorrências públicas e administrativas (Decretos 912, 959 e 970);

21) o do Funcionalismo Público (Lei 2.042, de 11 de novembro de 1922; Lei 2750, de 8 de novembro de 1929; Decretos 900, 901, 924, 1001, 927, 964, 972, e outros do Governo Revolucionário, Instruções de 23 de março de 1918, baixadas com o Decreto 111, da mesma data; Instruções de 1º. de maio de 1918, baixadas com o Decreto n. 122, da mesma data, e muitas outras Leis e Decretos).

D) Ora, essa multiplicidade de Leis, Decretos e Regulamentos há de por força balburdiar o serviço e prejudicar o rápido andamento dos papéis nas Repartições, porque—esgotando a memória do funcionário—lhe deixa menor possibilidade de atenção. Traz as dúvidas, as controvérsias, as interpretações, tudo resultante do confronto de dispositivos diversos. Ou o empregado gasta o seu tempo em coligir, confrontar e aprender essa legislação esparsa e contraditória e perde o serviço a intensidade que lhe é necessária, ou o empregado se dedica todo ao serviço e nele comete erros, pois não lhe sobra lazer para a leitura das leis. E num caso e noutro prejudica-se do mesmo modo o serviço, pois serviço não feito e serviço errado valem o mesmo.

Quanto menor for o número de leis, melhor serão elas cumpridas. Spencer se queixava de que na Inglaterra havia muitas leis. Que não diria o grande filósofo, se conhecesse a legislação brasileira e sobretudo a cearense? Era a repetição da máxima acer-

ba e justa do historiador romano: "Corrutíssima a República que tem muitas leis."

No que toca ao Ceará, o primeiro dos infra-signatários já apresenton ao Instituto de Advogados um Ante-projeto para um Plano de simplificação sistemática ("O Nordeste", de 12 de dezembro de 1931), que os dois outros membros da Comissão subscrevem como sugestão para Plano melhor. A esse Ante-projeto, e como desdobramento de um dos pontos, se seguiu o Plano para a Divisão Territorial Uniforme do Estado ("O Nordeste", de 4 a 8 de julho de 1932), tambem oferecido ao Instituto de Advogados pelo mesmo autor.

A Prefeitura de Fortaleza já se orientou de último no bom caminho: compilou todas as suas leis permanentes em duas Codificações únicas – o *Cod. de Posturas*, ou *Cod. Municipal*, e o *Regulamento Interno* (Decretos ns. 70, de 13 de dezembro, e 33, de 23 de março, ambos de 1932), o segundo dos quais foi revisto e aprovado, com pequenas modificações, por esta Comissão.

E) À Comissão parece de inteira conveniência que o Estado considere e execute a obra necessária de simplificar e sistematizar a sua multifária e desordenada legislação permanente, a começar pelo Regulamento Interno, que se projeta para a Secretaria do Interior e da Justiça, e que se deve transformar em *Regulamento Interno Único* para as duas Secretarias de Estado e para todas as nossas Repartições Públicas, subordinadas ao Poder Executivo. A este respeito, já temos o precedente dos dois primeiros Regulamentos Internos (de 24 de setembro de 1891 e de 28 de dezembro de 1892), que ambos abrangiam as três Secretarias de Estado então existentes. Tal sistema foi quebrado em 1905, quando se baixou Regulamento Especial para a da Fazenda. Mas a desordem se completou em 1913, pois que então estavam vigorando três Regulamentos Internos: o de 1905 para a da Fazenda, o de 1909 para a do Interior, e o de 1892 para a da Justiça. Mas é tempo de voltar ao bom caminho com o Regulamento Interno Único.

No referido Ante-projeto (n. 20) está previsto esse Regulamento Único, sob o nome de *Lei Orgânica* das Repartições Públicas.

Subsistentes as duas Secretarias de Estado, estas se dividiriam em diversas Diretorias, e estas—em Seções. Como apêndice, juntar-se-ia ao Regulamento Único um gráfico eu esquema das Secretarias e das Repartições subordinadas ao Poder Executivo, com as linhas de comunicação e de dependência, encimado pelo Chefe do Poder Executivo, a que se seguiriam as Secretarias, depois—as Diretorias e por fim—as Seções, cada uma com os seus orgãos anexos, como o Ajudante de Ordens, o Oficial de Gabinete e o Secretário da Presidência, os Oficiais de Gabinete dos Secretários de Estado, etc., a exemplo do que se vem fazendo na Administração Federal para cada Ministério e a exemplo do que se fez no mencionado *Regulamento Interno* da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

O Regulamento poderia ter duas partes – uma *Geral* e outra *Especial*. Na primeira se poriam os dispositivos que interessassem a todas as Repartições e fossem regras gerais a que obedecessem todos os serviços. A segunda se dividiria em tantos títulos quantas sejam as Secretarias de Estado, cada um deles—desdobrado em capítulos relativos aos diversos serviços ou Diretorias.

No Regulamento Interno Único—entre outros—se consolidariam, com as modificações que a experiência aconselhasse e com as alterações de Leis, decretos e instruções posteriores:

1) O Regulamento Interno da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e da Justiça, de 1916;

2) O da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, de 1926;

3) O da Chefatura de Polícia, de 1909;

4) O da Recebedoria, de 1905, reformado pela Lei de 1920;

5) O das Mesas de Rendas e Coletorias, de 1905;

6) O da Junta Comrecial e Diretoria Geral de Estatística;

7) O do Serviço Sanitário;

8) O da Polícia Marítima e Aérea;

9) O da Repartição de Saneamento e Obras Públicas;

10) O da Biblioteca e do Arquivo Público;

11) O da Bolsa de Mercadorias e da Junta de Corretores;

12) O da Contabilidade Pública Estadual;

13) O de fornecimento às Repartições e do emprego prévio da despesa;

14) O do Departamento dos Negócios municipais;

15) O de concorrências públicas e administrativas.

Desses diplomas legislativos, entretanto, só se aproveitaria no Regulamento o que respeitasse à parte interna das diferentes Repartições e serviços. O que não tocasse a isto—iria para outras Consolidações, ou para o Estatuto de Funcionários Públicos, ou para o Cod. Tributário, ou para o Cod. Policial, ou para o Cod. Sanitário, ou para o Cod. Escolar, enfim para a Lei a que o caso mais de perto interessasse.

No Regulamento Interno tambem se incluiriam dispositivos referentes às últimas inovações e reformas, como a introdução do sistema Kardex (Dec. 894).

Entre outras matérias, constituiriam o Regulamento os assuntos seguintes:

1) Enumeração das Secretarias de Estado, sua divisão, e Repartições a elas subordinadas, com a distribuição dos serviços e competência de cada uma;

2) Enumeração, hierarquia, denominação e vencimentos dos funcionários, e atribuições de cada um;

3) Ordem de substituições dos funcionários;

4) Os expedientes diários, horas de serviço e ponto dos empregados;

5) Organização do serviço interno de cada Repartição;

6) Especificação das contravenções, faltas ou irregularidades no serviço;

7) Escrituração e contabilidade públicas.

F) O projeto de Regulamento, que ora devolvemos com algumas emendas no próprio texto, elaborado que foi somente para a Secretaria do Interior e da Justiça, não satisfaz por isto a essa exigência de simplicidade e de sistematização.

Mas o principal defeito do projeto é repetir inúmeros dispositivos do Estatuto de Funcionários Pú-

blicos. Os capítulos sobre nomeações, promoções, admissões, demissões, licenças, férias, aposentadorias e outras vantagens, penas disciplinares e recursos, não devem estar em Regulamento Interno, porque fazem parte do Estatuto.

Para discriminar o que pertence ao Estatuto e o que pertence ao Regulamento Interno,—parece-nos que é este o melhor critério: deve ir para o Estatuto o que disser respeito às condições pessoais do funcionário, antes de entrar para o serviço ou depois de sair dele, e às relações entre o funcionário e o Estado, respectivamente como locador e locatário de serviços; e deve ir para o Regulamento Interno o que interessar tão somente à organização e prestação do serviço e à melhor e maior produção de utilidades no serviço.

Antes do primeiro Estatuto estadual do funcionalismo (Lei 2042, de 11 de novembro de 1922), admitia-se que os Regulamentos das Secretarias tratassem de matérias que só tocavam ao Estatuto, e assim aconteceu nos Regulamentos mencionados de 1891, 1892, 1905, 1909 e 1916. Mas, depois da Lei 2.042, modificada pela Lei 2.750, de 8 de novembro de 1929, é absolutamente intoleravel legislar em Regulamento Interno sobre normas atinentes ao Estatuto. E erro palmar foi este, cometido no Regulamento de 1926, para a Secretaria da Fazenda.

G) Por isto e pelos motivos anteriormente externados, somos de parecer que se aproveite o projeto—não para Regulamento Interno Especial da Secretaria do Interior e da Justiça, mas como subsídio dessa Secretaria ao futuro Regulamento Interno Único, que propomos, para todas as Secretarias de Estado e todas as Repartições subordinadas ao Poder Executivo.

Para elaboração desse Regulamento Único, que não podemos redigir por absoluta falta de tempo, todo ocupado em outros serviços mais urgentes, sugerimos a v. excia. a nomeação de uma Comissão Especial, em que se representem todas as Repartições Públicas Estaduais, subordinadas ao Poder Executivo; e esperamos que do Decreto 394, de 23 de novembro de 1931, resulte esse benefício para o Serviço Públi-

co e esse passo à frente para a simplificação sistemática da legislação cearense.

Pedimos a v. excia. que nos desculpe a demora no envio deste parecer; e apresentamos-lhe os mais vivos protestos de estima e consideração.

Fortaleza, 12 de maio de 1933.

*Clodoaldo Pinto*
Presidente e Relator

*Raimundo Girão*

*José Eduardo Spindola*